



Bundesamt für Umwelt
Landschaftskonzept Schweiz
Herr Daniel Arn
Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften
3003 Bern

Per Mail: daniel.arn@bafu.admin.ch

Bern, 3. September 2019

Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz LKS Anhörung und öffentliche Mitwirkung nach Art. 19 RPV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, an der oben genannten Anhörung und öffentlichen Mitwirkung teilnehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Unsere Einschätzungen sind das Resultat einer breit geführten Umfrage bei unseren Mitgliedern.

Grundsätzliche Bemerkungen

Konzepte und Sachpläne nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG) stellen die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Mit dem Landschaftskonzept Schweiz legt der Bund den Rahmen für eine kohärente und qualitätsbasierte Entwicklung der Schweizer Landschaften fest.

Seit der erstmaligen Verabschiedung des LKS durch den Bundesrat 1997 haben sich die politischen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen verändert; eine Aktualisierung des Konzeptes drängte sich auf. Diese erfolgte in einer breit abgestützten Zusammenarbeit der verschiedenen, betroffenen Bundesämter, der Kantone sowie Dritten aus Forschung, Praxis und von Interessenorganisationen. Diese partnerschaftliche Vorgehensweise ist begrüssenswert und sicher zielführend. Wir bedauern aber, dass die beiden nationalen Kommunalverbände, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband, nicht Teil dieses partnerschaftlichen Prozesses waren und in die Überarbeitung nicht einbezogen wurden. Wie gut die Strategie und die Ziele letztlich umgesetzt werden, entscheidet sich vor Ort, d.h. auf der kommunalen Ebene, in Städten und Gemeinden. Ein Einbezug dieser Akteure hätte sich deshalb aufgedrängt. Gerne gehen wir davon aus, dass der Bund in Zukunft bei seinen Projekten, die einen starken Bezug zur kommunalen Ebene haben, diese von Beginn weg und auf Augenhöhe mit seinen anderen Ansprechpartnern miteinbezieht.



Allgemeine Einschätzung

Das Landschaftskonzept Schweiz ist aus unserer Sicht mit Sorgfalt und einem spürbaren, grossen Engagement der beteiligten Bundesämter, insbesondere des federführenden Bundesamtes für Umwelt BAFU, aktualisiert worden.

Die Strategie ist mit ihrer Vision, den drei Zielen und den raumplanerischen Grundsätzen übersichtlich und transparent. Bei den Landschaftsqualitätszielen ist gegenüber dem bisherigen LKS eine deutliche Verbesserung gelungen: Das Konzept formuliert nun sowohl allgemeine, für die ganze Schweiz gültige Ziele, wie auch spezifische Landschaftsqualitätsziele, die sich an den räumlich unterschiedlichen Herausforderungen orientieren. Mit den Sachzielen werden schliesslich die Landschaftsqualitätsziele für die landschaftsrelevanten Politikbereiche des Bundes konkretisiert.

Der im Inhaltsverzeichnis des Konzeptes zwar als Anhang aufgeführte Massnahmenplan ist letztlich nicht Teil des Konzeptes, sondern als separates, im Vergleich zum Konzept eher schlicht gehaltenes Dokument greifbar. Für die kommunale Ebene interessante Massnahmen, wie z.B. das Wissenssystem Landschaft, das u.a. eine Stärkung der (Erst)Beratungen für Gemeinden vorsieht, erschliessen sich erst bei einer sorgfältigen Lektüre. Der Schweizerische Städteverband ist daran interessiert, den Bund als umsetzungsorientierten Partner zu erleben. Nach der Verabschiedung des LKS sollten zeitnah konkrete Projekte und Massnahmen entstehen, die tripartit bzw. in direkter Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden umgesetzt werden.

Neben diesen grundsätzlich positiven Einschätzungen möchten wir mit unserer Stellungnahme auch auf ein sehr wichtiges kommunales Anliegen hinweisen: Die Ziele des Landschaftskonzeptes Schweiz sind für die Behörden des Bundes verbindlich. Die Kantone berücksichtigen das LKS bei ihren Richtplänen, aber auch bei der Genehmigung kommunaler Nutzungs- und regionaler Richtpläne (LKS, S. 9). Damit gibt das LKS, obwohl mit einer relativ geringen Legitimation und zahlreichen unbestimmten (Rechts)Begriffen ausgestattet, den kantonalen Vorprüfungs- und Genehmigungsbehörden einen enormen Hebel in die Hand, mit dem diese einer kommunalen oder regionalen Planung die Genehmigung verweigern können. Damit besteht die Gefahr, dass der ohnehin geringe Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden in der Raumplanung zusätzlich eingeengt wird. Wenn das Bundesrecht auf Stufe Gesetz zwar nach wie vor davon ausgeht, dass die Gemeinden Planungsträgerinnen sind und im Rahmen relativ grober Vorgaben diesbezüglich einen erheblichen Handlungsspielraum haben (müssen), werden mit dem Erlass des LKS – nota bene ausserhalb eines Rechtssetzungsverfahrens – rechtlich verbindliche Vorgaben für die Behörden geschaffen. Der Städteverband verlangt mit Nachdruck, dass dieser Problematik die nötige Beachtung geschenkt wird.

Wir stellen in diesem Zusammenhang auch fest, dass angesichts der zunehmenden Komplexität in den Planungsprozessen (z.B. bei der Innenentwicklung) und der zunehmenden Regulierung Entwicklungen kaum mehr möglich sind oder enorm erschwert werden. Befriedigende Ergebnisse können in diesem anspruchsvollen Umfeld nur gefunden werden, wenn alle staatlichen Ebenen gemeinsam nach sachgerechten Lösungen suchen.



Landschaftsschutzes realisieren wollen – so wie dies beim Bundesamt für Energie für Energieprojekte bereits möglich ist.

3. Sind Sie mit der Vision, den strategischen Zielsetzungen und den raumplanerischen Grundsätzen des LKS einverstanden?

Ja teilweise nein

4. Sind Sie mit den Landschaftsqualitätszielen des LKS einverstanden?

Ja teilweise nein

5. Sind die mit den zuständigen Bundesämtern erarbeiteten Sachziele zweckmässig?

Ja teilweise nein

Die Kommentare zu dieser Frage finden sich hier anschliessend.

4.2 Energie

Im Gegensatz zu den – richtigerweise – sehr generell formulierten Zielen 2.A – 2.D gehen die Ziele 2.E und 2.F relativ konkret auf die Auswirkungen von Freileitungen und Photovoltaikanlagen ein. Andere Energieinfrastrukturen, wie z.B. Windenergieanlagen, welche ebenfalls Auswirkungen auf die Avifauna haben können, werden hier nicht erwähnt. Wir beantragen, die Zielsetzungen entweder insgesamt generell zu halten oder dann aber entsprechend zu ergänzen.

4.8 Regionalentwicklung

Das Sachziel Regionalentwicklung bezieht sich ausschliesslich auf die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB). Regionen bestehen jedoch nicht nur aus Berggebieten und ländlichen Räumen, sondern massgeblich auch aus Agglomerationen!

Im Interesse einer kohärenten Raumentwicklung trägt der Bund den spezifischen und gemeinsamen Herausforderungen von Stadt und Land sowohl mit der P-LRB, aber auch mit der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ Rechnung. Diese Agglomerationspolitik leistet ihren Beitrag zur Entwicklung der Regionen und umfasst mehr als «nur» Agglomerationsprogramme. Damit ist das vorgeschlagene



Sachziel Regionalentwicklung zu einseitig ländlich ausgerichtet und genügt den Anforderungen des Bundes für eine kohärente Raumentwicklung nicht.

Wir beantragen deshalb, in der Einleitung zu diesem Sachziel

- die Bedeutung der Agglomerationen für die Landschaft deutlich hervorzuheben und
- neben der P-LRB zwingend auch die Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ und damit das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung ARE aufzuführen.

Damit wird klar erkennbar, dass sich die Ziele, insbesondere 8.A und 8.C, auch auf Landschaften in Agglomerationen beziehen und diesen die Möglichkeiten einer Mitfinanzierung von Landschafts-Entwicklungsprojekten durch den Bund (Sachziel 5.C) ebenfalls offen stehen.

4.10 Verkehr

Ziel 10.C Bündelung der Infrastrukturen

Eine Bündelung der Verkehrsinfrastrukturen anzustreben, wird begrüsst. Bei der Zielformulierung stellt sich jedoch die Frage, ob eine Bündelung im Fall einer reinen Gesamtsanierung tatsächlich realistisch ist oder ob diese nicht auf Neu- und Ausbauten beschränkt werden sollte. Zudem ist nicht nachvollziehbar, weshalb diese Zielformulierung auf eine konkrete Mindestgesamtlänge (in der Regel 5 km) beschränkt wird. Wir empfehlen viel mehr, dies als generelles Ziel zu formulieren: Ob eine Bündelung im konkreten Fall Sinn macht, muss und soll jeweils für jedes einzelne Projekt geprüft und abgewogen werden.

Ziel 10.D Lärmschutz und Räume mit akustischen Qualitäten

Zum Lärmschutz werden hier nur die positiven Wirkungen von Lärmschutzmassnahmen (Lärmentlastung) angesprochen. Den potenziell negativen Auswirkungen von Lärmschutzmassnahmen (Beeinträchtigung Orts- und Landschaftsbild, Trennwirkung etc.) ist hier jedoch ebenfalls Rechnung zu tragen.

Ziel 10.E Landschaft und Biodiversität in Agglomerationen

«Die Agglomerationsprogramme und weitere regionale Planungen stimmen die langfristige Erhaltung und Aufwertung der Landschafts- und Naturqualitäten in Agglomerationen mit der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung ab und tragen damit zu ihrer Förderung bei.»

Der Schweizerische Städteverband unterstützt dieses Ziel, zumal die Agglomerationsprogramme schon heute eine Vielzahl von Kriterien zugunsten von Landschaft und Natur enthalten. Im Hinblick auf künftige Programmgenerationen und die Konzentration der Mittel für den eigentlichen Zweck der Programme ist der Kriterienkatalog jedoch keinesfalls zu erweitern. Gleichzeitig ist auch bei den administrativen Bedingungen für die Offerteingabe und die Abwicklung der Programme Mass zu halten.



Ziel 10.G Naturnahe Grünflächen

Dieses Ziel legt ein konkretes Flächenziel von 20 Prozent fest. Einerseits ist das Ziel aufgrund seiner Spezifität nicht kongruent mit den anderen, eher generell gehaltenen Zielen. Andererseits fehlt die Bezugsgrösse, auf die sich diese 20 Prozent beziehen (mindestens 20 Prozent welcher Flächen?).

4.11 Wald

Beim Sachziel Wald steht die Sicherstellung der Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion des Waldes, der naturnahe Waldbau, die Sicherung der Waldfläche sowie seiner räumlichen Verteilung im Zentrum der Waldpolitik des Bundes.

In den Zielen fehlt bei den Waldfunktionen (z.B. Ziel 11.B Stärkung landschaftlicher Vielfalt) ein expliziter Hinweis auf zwei Waldfunktionen: Zum einen fehlt ein Hinweis auf seine Funktion für die Freizeitnutzung. Dies ist in den Wäldern in und um die Agglomeration meist die prägendste Form der Nutzung – mit sehr direkten Auswirkungen auf die Landschaftsentwicklung. Zum anderen fehlen Aussagen zu seiner Funktion als Erholungsraum.

Im Zusammenhang mit den Diskussionen um die zunehmende Verbuschung und Verwaldung von offenen Flächen vermissen wir zudem eine konkrete Zielsetzung, wie diesem negativen Effekt begegnet werden soll. Dazu sollten bei den Sachzielen zum Wald oder auch jenen zur Landwirtschaft oder zur Landschaft (z.B. Ziel 5.A Ökologische Infrastruktur) ergänzende Ziele vorgesehen werden.

6. Bestehen aus Ihrer Sicht wichtige Lücken im LKS?

Nein, das LKS ist vollständig Ja, es fehlen wichtige Themen

7. Sind die Vorschläge zur Umsetzung des LKS zweckmässig, insbesondere der Einbezug von Kantonen und Gemeinden?

Die Frage bezieht sich nach unserem Verständnis schwergewichtig auf den Massnahmenplan (Kapitel 5.2, separates Dokument) und auf den Erläuterungsbericht LKS, Kapitel 5, insbesondere 5.2 und 5.3.

Der kommunalen Ebene kommt bei der Umsetzung des Landschaftskonzepts Schweiz eine grosse Bedeutung zu. Sie stellt für sie aber auch eine grosse Verantwortung und Herausforderung dar. In verschiedenen Stellungnahmen im Rahmen unseres internen Vernehmlassungsverfahrens wird deshalb der Einbezug der Städte und Gemeinden noch als ungenügend beurteilt. Auch deshalb ist das im Massnahmenplan erwähnte Wissenssystem Landschaft ganz besonders auf die Bedürfnisse der Städte und Gemeinden auszurichten. Es empfiehlt sich, diesem kommunalen Fokus in den unter den



Massnahmen erwähnten Modulen Beratung, Bildung, Kommunikation und Sensibilisierung, Kooperation etc. besondere Beachtung zu schenken. Damit können auch Grundlagen geschaffen werden, auf denen eine für die Landschaft besonders wichtige überkommunale bzw. regionale Koordination möglich wird.

Gerne geben wir Ihnen verschiedene uns eingereichte Ergänzungen zum Massnahmenplan weiter:

Massnahme 3.2 (akustische Qualität, Nachtdunkelheit): Hier müssen – neben dem BAFU als federführendem Bundesamt – auch alle jene Bundesämter bzw. Bundesstellen aufgeführt werden, deren Tätigkeiten die akustische Qualität potentiell beeinträchtigen können (ASTRA etc.).

Massnahme 3.3 (städtisches Mikroklima): Hier ist auch das Bundesamt für Energie als «weitere Bundesstelle» aufzuführen, denn die energiepolitischen Massnahmen (Kabelführungen, Geothermie, Solarinstallationen etc.) können durchaus im Widerspruch stehen zu den hier beschriebenen Massnahmen (Freiräume, Begrünungen von Gebäuden etc.).

Massnahme 10.1 (Gestaltungsgrundsätze): In der Rubrik «Beschreibung der Massnahme» ist bei den Gestaltungsgrundsätzen zu ergänzen, dass diese auch dazu beitragen, der Fragmentierung der Landschafts- bzw. der Lebensräume und Ökosysteme von Pflanzen und Tieren entgegenzuwirken, und dies national, regional und lokal.

Massnahme 13.2 (Drohnenbetrieb): Im Zusammenhang mit dieser Massnahme ist auch die Frage zu klären, unter welchen Umständen der Drohnenbetrieb verboten werden kann (z.B. in Naturschutzgebieten).

8. Haben Sie eigene Vorschläge zur Umsetzung des LKS?

Keine weiteren Bemerkungen.



Anträge

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen beantragen wird Ihnen:

► **Umsetzung LKS**

Das Wissenssystem Landschaft ist stärker auf die Bedürfnisse der Städte und Gemeinden auszurichten. Dem kommunalen Fokus ist in den unter den Massnahmen erwähnten Modulen Beratung, Bildung, Kommunikation und Sensibilisierung, Kooperation etc. besondere Beachtung zu schenken.

Städte und Gemeinden haben die Möglichkeit, sich für Projekte zugunsten der Landschaft direkt um Fördergelder des Bundes zu bewerben (vgl. Verfahren BFE für Energieprojekte).

Der Bund setzt nach der Verabschiedung des LKS konkrete Projekte und Massnahmen zeitnah, tripartit bzw. in direkter Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden um.

Da mit dem Erlass des LKS – ausserhalb eines ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens! – rechtlich verbindliche Vorgaben für die Behörden geschaffen werden, ist der Bund aufgefordert, diesen Auswirkungen, insbesondere im kantonalen Vollzug, besondere Beachtung zu schenken: Die Kantone berücksichtigen das LKS bei der Genehmigung kommunaler Nutzungs- und regionaler Richtpläne mit Augenmass und engen den ohnehin geringen Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden in der Raumplanung nicht zusätzlich ein.

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden stimmen darin überein, dass angesichts der zunehmenden Komplexität in den Planungsprozessen (z.B. bei der Innenentwicklung) und der zunehmenden Regulierung befriedigende Ergebnisse nur gefunden werden, wenn alle staatlichen Ebenen gemeinsam nach sachgerechten Lösungen suchen.

► **Sachziel 4.2 Energie**

Die verschiedenen Zielsetzungen sind entweder insgesamt generell zu halten oder dann aber entsprechend zu ergänzen.

► **Sachziel 4.8 Regionalentwicklung**

Das Sachziel Regionalentwicklung bezieht sich im Sinne der kohärenten Raumentwicklung des Bundes sowohl auf die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) wie auch auf die **Agglomerationspolitik des Bundes 2016+**.

In der Einleitung zu diesem Sachziel werden deshalb

- die Bedeutung der Agglomerationen für die Landschaft deutlich hervorgehoben und
- neben der P-LRB auch die Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ und damit das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung ARE aufgeführt.

Die Formulierungen stellen sicher, dass sich diese Ziele, insbesondere 8.A und 8.C, auch auf Landschaften in Agglomerationen beziehen und diesen die Möglichkeiten einer Mitfinanzierung von Landschafts-Entwicklungsprojekten durch den Bund (Sachziel 5.C) ebenfalls offen stehen.



► **Sachziel 4.10 Verkehr**

Ziel 10.C Bündelung der Infrastrukturen

Generell formuliertes Ziel, wonach die Opportunität einer Bündelung für jedes Projekt einzeln geprüft und abgewogen wird.

Ziel 10.D Lärmschutz und Räume mit akustischen Qualitäten

Das Ziel erwähnt neben den positiven Wirkungen von Lärmschutzmassnahmen (Lärmentlastung) auch die potenziell negativen Auswirkungen von Lärmschutzmassnahmen (Beeinträchtigung Orts- und Landschaftsbild, Trennwirkung etc.).

Ziel 10.E Landschaft und Biodiversität in Agglomerationen

Im Hinblick auf künftige Programmgenerationen und die Konzentration der Mittel für den eigentlichen Zweck der Programme ist der Kriterienkatalog keinesfalls zu erweitern. Gleichzeitig ist bei den administrativen Bedingungen für die Offerteingabe und die Abwicklung der Programme Mass zu halten.

Ziel 10.G Naturnahe Grünflächen

Der Konkretisierungsgrad dieses Zieles ist an den der übrigen Ziele anzupassen. Allfällig vorge-sehene Prozentverhältnisse sind klar definiert.

► **Sachziel 4.11 Wald**

Bei den Funktionen des Waldes (z.B. Ziel 11.B Stärkung landschaftlicher Vielfalt) werden auch seine Funktionen für die Freizeitnutzung und als Erholungsraum erwähnt.

Der zunehmenden Verbuschung und Verwaldung von offenen Flächen wird mit entsprechenden Zielen in den betroffenen Politikbereichen des Bundes (z.B. Wald, Landwirtschaft, Landschaft) begegnet.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband